

**SITUATION ET EVOLUTION DU LOGEMENT DANS LES
VILLES DE BANLIEUE.**

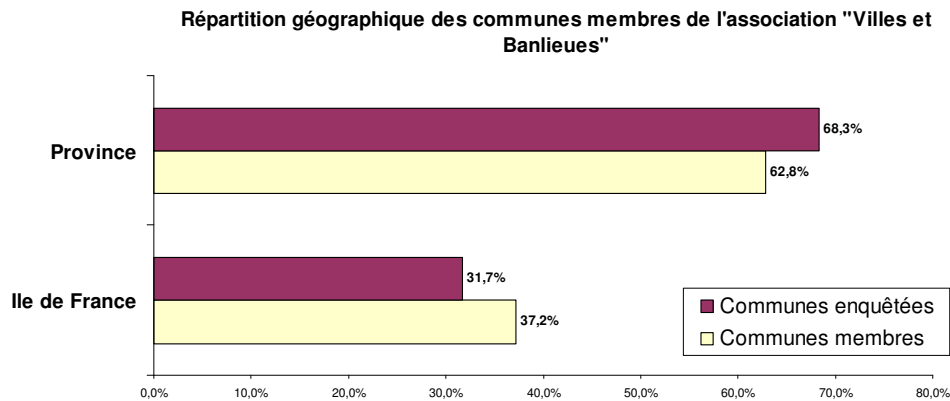
*Enquête auprès des membres de l'association des
maires VILLE & BANLIEUE de FRANCE*

Mars 2007

GUY TAIEB CONSEIL
20 boulevard de Sébastopol 75004 PARIS
☎ : 01.42.72.63.13 📠 : 01.42.72.09.85



L'association « Ville et Banlieue » avait procédé à l'analyse des caractéristiques des villes de banlieue comparées à celles des villes centres au travers des résultats du recensement 1999. Elle a souhaité avoir aujourd'hui une connaissance plus qualitative des évolutions récentes concernant le logement et la population. Pour cela elle a procédé à une enquête auprès de ses communes membres. 36% des questionnaires ont été renvoyés au cours de l'année 2006.



Avec 32% de communes d'Ile-de-France et 68% de communes de province, l'échantillon géographique est globalement représentatif des communes membres.

Les interrogations portaient sur les thématiques suivantes :

- Le contexte institutionnel
- L'évolution de la commune entre 1999 et 2005
- Le renouvellement urbain et le renouvellement de la population
- L'avenir de la commune à 5 à 10 ans

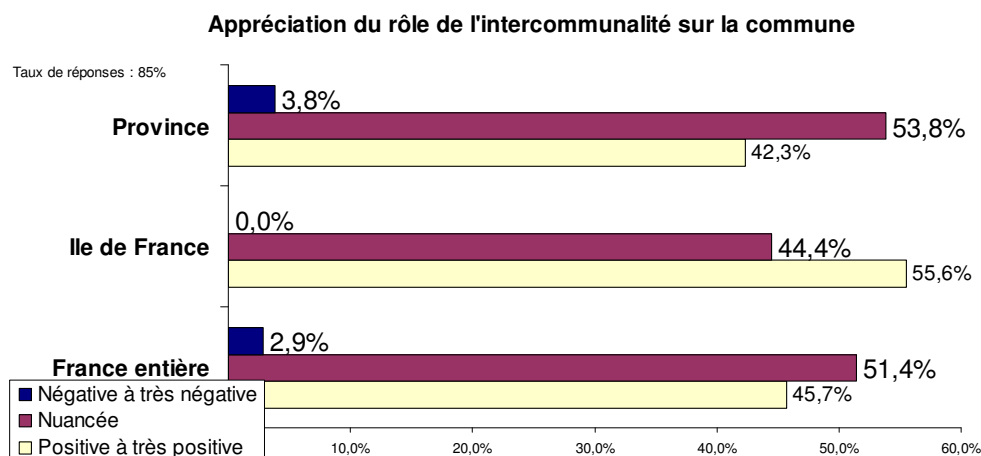
Après une première phase d'analyse globale dont les conclusions sont reprises ci-après, 6 communes (**Montfermeil**, **Les Ulis** et **Sarcelles** en région parisienne ; **Allonnes** dans la périphérie du Mans, **Saint-Martin-d'Hères** dans la périphérie de Grenoble et **Rillieux-la-Pape** dans la périphérie de Lyon) ont accepté de nous accorder des entretiens à orientation plus qualitative afin de préciser les réponses apportées. Nous les en remercions particulièrement.

Les exemples utilisés dans le commentaire sont issus de ces entretiens.

I. LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

DES COMMUNES MASSIVEMENT INTEGREES DANS DES INTERCOMMUNALITES ...

Les communes font presque toutes partie d'une intercommunalité dite « Loi Chevènement » (92% dont 100% en province).



L'appréciation de l'efficacité de l'EPCI est majoritairement nuancée (51%). Beaucoup de communes reconnaissent son intérêt, mais regrettent certaines lourdeurs administratives et/ou des difficultés politiques qui, selon elles, nuisent à l'efficacité de l'EPCI.

Une vision plus globale du territoire et des leviers d'intervention plus efficaces

Pour une partie des communes interrogées, le développement d'un EPCI permet le partage de la technicité, voire même son développement. Il accroît aussi la solidarité entre les communes lors de l'élaboration de projets communs.

Pour la commune de **Rillieux-la-Pape**, l'intercommunalité permet à de nombreuses communes d'avoir une vision plus globale du territoire et de mieux équilibrer en conséquence l'offre en logements sociaux. Elle souligne également l'intérêt des leviers d'intervention de l'intercommunalité pour la question du relogement. Une solidarité positive se met en place.

Une situation locale (politique ou territoriale) qui peut être facteur de blocage

Les stratégies des différentes entités de l'EPCI ainsi que les divergences politiques entre l'EPCI et les communes membres sont parfois difficilement conciliables. Il est alors encore plus malaisé de concevoir un projet de territoire et de définir des intérêts communautaires.

- Il est quelquefois noté que les caractéristiques propres des villes centres et les politiques qu'elles entendent mener voire imposer entraînent des oppositions stérilisantes entre ces villes et leurs banlieues.
- Le manque de volonté politique peut être également facteur de blocage, rendant relativement inefficace l'action de l'EPCI.

Ainsi, la ville de **Saint-Martin-d'Hères** souhaite que la communauté d'agglomération affirme une volonté plus marquée de l'application du taux de 20% de parc locatif social dans l'ensemble des résidences principales.

Un périmètre pas toujours pertinent

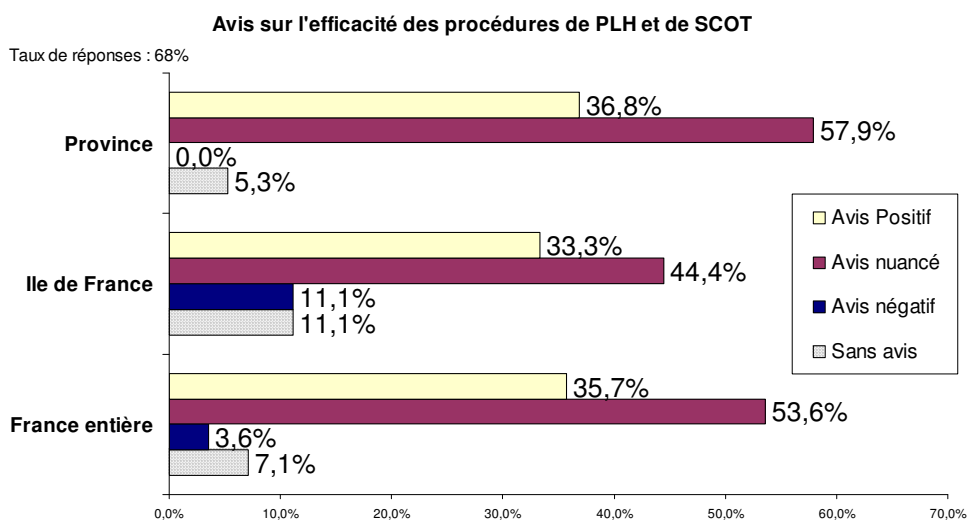
Enfin dans certains cas, la pertinence du périmètre actuel des intercommunalités est remise en cause.

Pour la commune de **Sarcelles**, c'est alors à l'Etat de veiller à la pertinence du périmètre, car il a une vision plus globale du territoire et peut éviter ainsi que des EPCI trop monolithiques quant à leurs problématiques soient créés.

Une tendance à la dépossession de certains dossiers

D'autres communes mettent également en avant une baisse de leur marge de manœuvre pendant que d'autres y voient une avancée « dans le sens de l'histoire ».

... QUI DEVELOPPENT DES POLITIQUES URBAINES ET SOCIALES COMMUNAUTAIRES (SCOT ET PLH)...



Les SCOT (86% de SCOT approuvés ou en cours) et les PLH (88% de PLH approuvés ou en cours) se généralisent sur les territoires enquêtés.

Cette propension est plus faible en Ile-de-France :

- 60% pour les SCOT, ceci est à relier à l'existence du Schéma Directeur d'Ile-de-France.
- 70% pour les PLH, à relier au développement de l'intercommunalité plus récente et plus complexe à mettre en œuvre.

Des procédures efficaces et nécessaires

Ces procédures sont souvent considérées comme efficaces et nécessaires. Elles permettent la rationalisation d'un débat et une pression collective auprès des partenaires du développement de l'aménagement et de l'habitat.

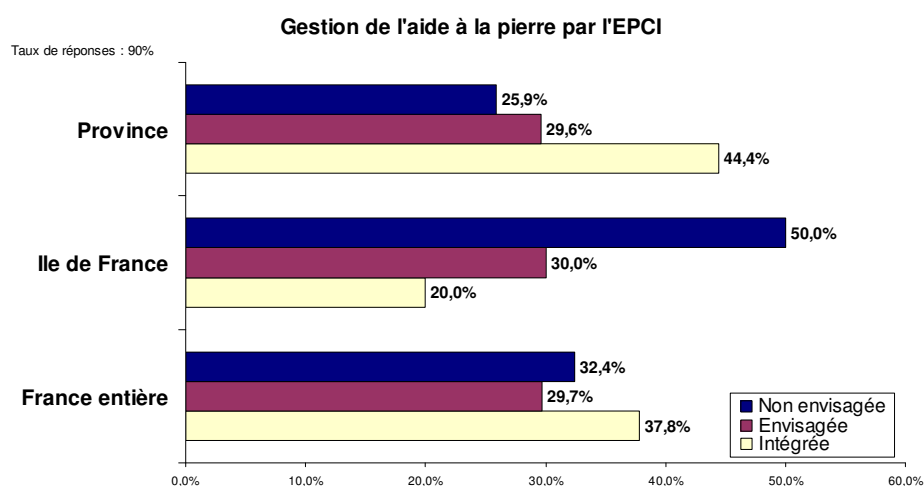
Pour la commune de **Sarcelles**, elles poussent à une réflexion prospective et à fixer les objectifs du projet de territoire. A ce titre elles sont considérées comme nécessaires à l'amorce de solutions aux difficultés locales.

Des procédures lourdes et contraignantes financièrement

Les procédures à mettre en œuvre sont lourdes et assez théoriques (Allonnes). Elles nécessitent une forte cohérence du territoire. Certaines communes interrogées les considèrent comme trop ambitieuses alors qu'inversement d'autres pensent qu'elles pourraient fixer des exigences plus importantes et que l'intercommunalité est plus dans le registre du consensus « a minima ».

Pour **Saint-Martin-d'Hères**, leur mise en place a pour conséquence un réel engagement financier des communes, qui tend à compenser le désengagement de l'Etat.

... MAIS QUI HESITENT A S'INVESTIR DANS LA GESTION DELEGUEE DES AIDES A LA PIERRE

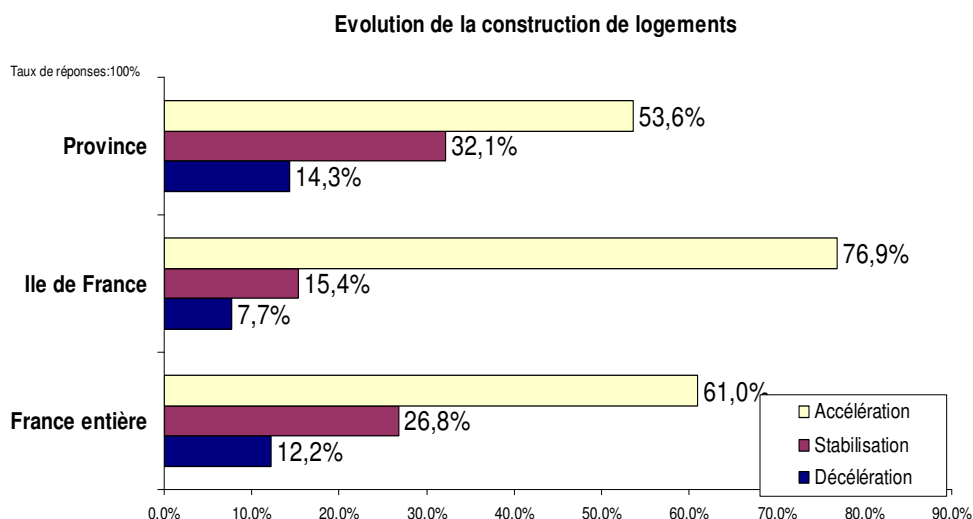


L'intégration de la gestion des aides à la pierre concerne des communes de toutes tailles. Cependant, 30% des communes interrogées n'envisagent pas la délégation des aides à la pierre, craignant le coût de fonctionnement que cela implique et d'être contraintes de s'engager plus encore dans la contribution financière au développement local du parc social.

Les communes d'Ile-de-France paraissent encore plus prudentes que celles de province.

II. L'EVOLUTION DE LA COMMUNE ENTRE 1999 ET 2005

UNE ACCELERATION DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ET UNE AUGMENTATION DE LA POPULATION



61% des communes constatent sur la période 1999-2005 une accélération de la production de logements.

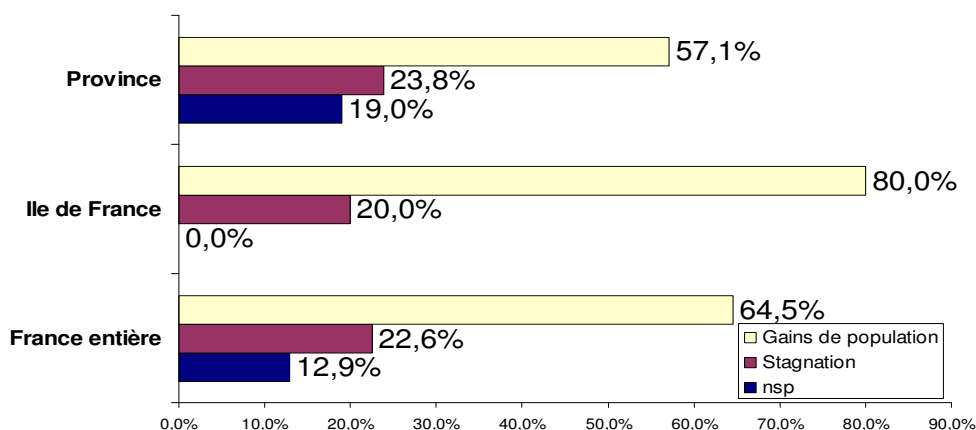
Ce phénomène est encore plus marqué en région parisienne (77% des communes interrogées).

Il correspond à un accroissement général du rythme de construction, plus net en banlieue et dans les zones périurbaines que dans les villes centres.

Si toutes les communes rencontrées ont constaté ce phénomène, la ville de **Saint-Martin-d'Hères** se singularise par un ralentissement de la construction depuis 1999 lié à l'achèvement, antérieur à cette date, d'aménagements importants.

Estimation du gain de population communale depuis 1999

Taux de réponses: 75%



64% des communes interrogées enregistrent un accroissement de leur population depuis 1999. En Ile-de-France, ce mouvement est plus important puisqu'il concerne 80% des villes interrogées.

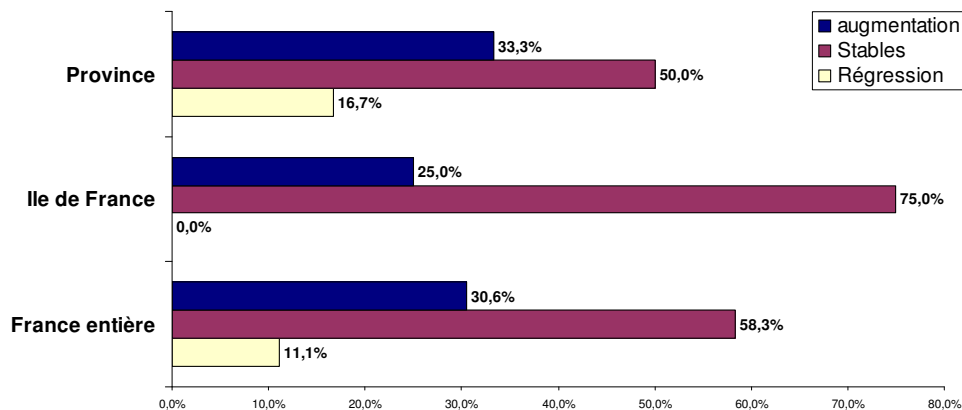
Il faut noter que les estimations démographiques du recensement rénové tendent à surévaluer ce phénomène, au moins pour les communes de plus 10 000 habitants.

DES RETICENCES LOCALES STABLES OU EN AUGMENTATION PAR RAPPORT A LA CREATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Dans ce contexte de développement en progression, l'acceptation des logements sociaux est relativement faible.

Evolution des réticences vis à vis des logements sociaux

Taux de réponses : 89%



Globalement, les réticences quant à la création de logements sociaux sont stables (59% des réponses) ou en augmentation (31%).

Cela concerne la population en général et les associations dont certaines peuvent avoir pour objectif de limiter le développement du parc social.

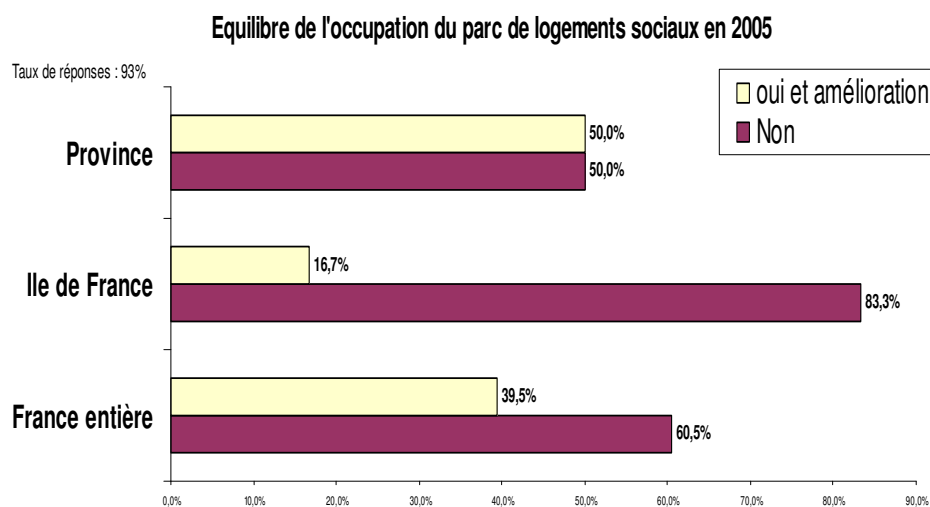
Certaines communes ont des difficultés à implanter le parc social dans des quartiers où il est quasi-inexistant. Ainsi, la commune de **Rillieux-la-Pape** souligne sa difficulté à faire accepter par les riverains de ces secteurs de nouveaux logements sociaux alors même que certains d'entre eux sont d'anciens locataires de logements sociaux de la ville.

Les difficultés sont moindres dans d'autres communes.

Pour la ville de **Saint-Martin-d'Hères**, qui a un taux de logements sociaux de 40%, ces derniers sont de mieux en mieux accueillis par les élus et la population.

De même, la commune **d'Allonnes**, où le taux de logements sociaux est légèrement supérieur à 50%, éprouve des difficultés à faire intervenir des promoteurs privés dans les quartiers d'habitat social.

UNE OCCUPATION DU PARC SOCIAL GLOBALEMENT DESEQUILIBREE...



Plus de 60% des communes interrogées estiment que l'occupation du parc social est globalement déséquilibrée.

L'occupation du parc social est fortement déséquilibrée en Ile-de-France puisque 83% des communes interrogées en Ile-de-France font ce constat contre 50% pour les villes de province.

Pour les communes, le manque de **mixité sociale** est dû :

- à la **concentration des populations fragiles** faute de mobilité sociale, de conjoncture économique satisfaisante et au départ des familles les plus solvables.
- au **renforcement de la précarité**, à l'arrivée de populations étrangères, à la stigmatisation des difficultés.
- à la logique de concentration des ménages en difficulté de certains bailleurs pour « préserver » d'autres communes ou secteurs.
- aux mouvements des ménages internes à la structure intercommunale.

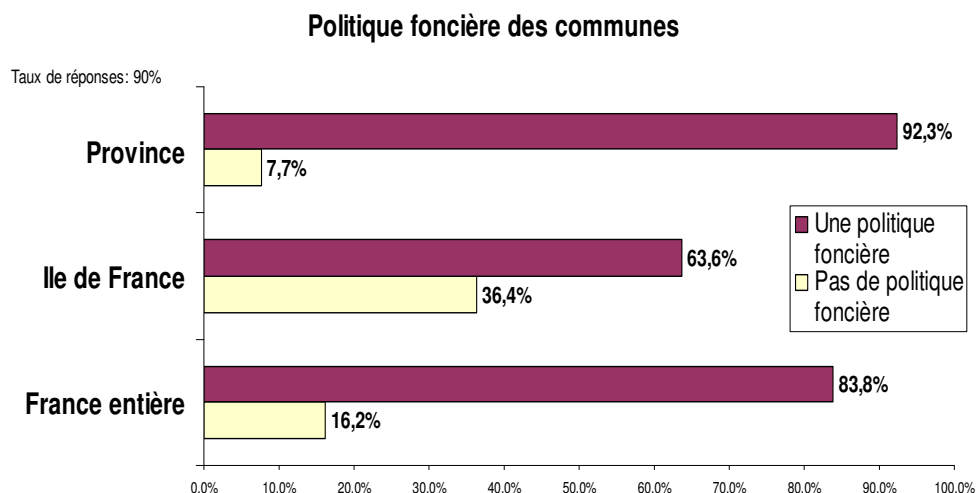
Pour les villes de **Saint-Martin-d'Hères** et des **Ulis** ce déséquilibre est lié à la concentration des familles à très bas revenus dans le parc HLM conséquence du **départ des familles les plus solvables** vers le parc social plus récent ou le parc privé. Ces communes notent que la **politique d'attribution** de certains bailleurs renforce cette logique de « ghettoïsation ».

La ville de **Sarcelles** estime également que l'occupation des logements sociaux est le résultat de l'évasion des habitants les plus solvables qui sont remplacés par des populations plus précaires.

La ville de **Allonnes** met en avant de son côté le **faible renouvellement de la population** au sein du parc social. Les populations vieillissent et s'appauvrissent. Les plafonds de ressources limitent mécaniquement la mixité sociale.

La ville de **Montfermeil**, qui compte du parc social et des copropriétés très dégradées, constate de profonds déséquilibres socio-économiques et socioculturels, qui sont à son avis de plus en plus flagrants. Elle cite l'exemple du quartier des Bosquets dans lequel cohabitent pas moins de 40 nationalités.

LE DEVELOPPEMENT DES POLITIQUES FONCIERES...



Une majorité de communes (83%) a développé une politique foncière soit directement, soit par le biais d'un EPCI ou d'un Etablissement Public Foncier.

La politique foncière réalisée uniquement par la commune est rare en province mais majoritaire en région parisienne (moins d'intercommunalité).

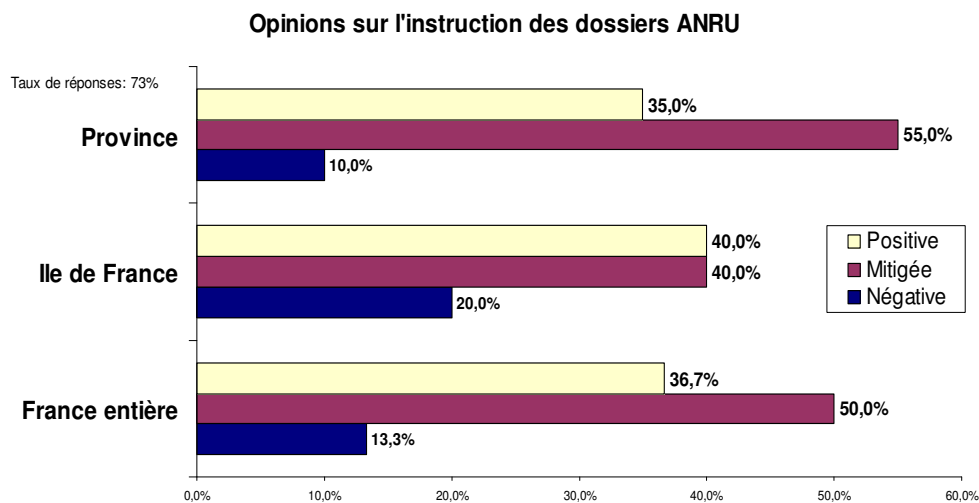
68 % des communes qui ont développé des politiques foncières l'ont fait grâce à un EPCI ou un EPF.

La commune de **Rillieux-la-Pape** rencontre principalement des difficultés d'ordre économique et financier qui freinent le développement et la mise en œuvre de la politique foncière.

III. LE RENOUVELLEMENT URBAIN

L'ANRU, UN DISPOSITIF LARGEMENT UTILISE MAIS DONT L'APPRECIATION EST NUANCEE : PROCEDURE LOURDE, VOLONTE SYSTEMATIQUE DE DEMOLITION ...

Les 3/4 des communes interrogées ont mis en place sur leur propre territoire une procédure ANRU ou ont été associées à celle-ci.

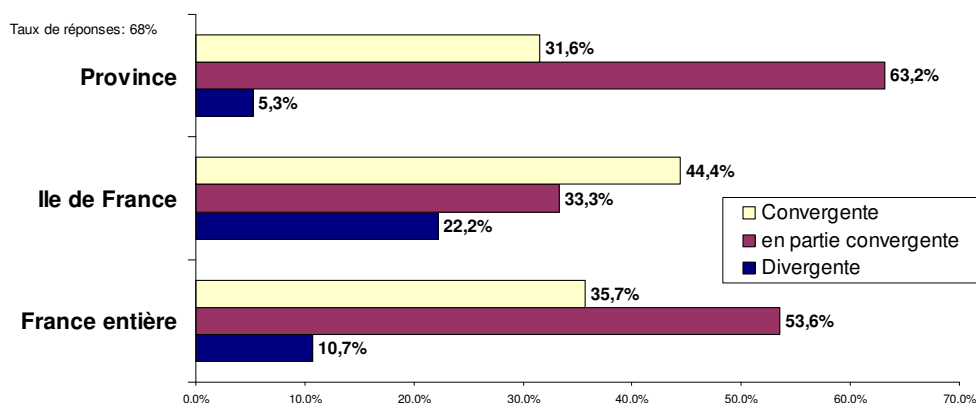


Les communes satisfaites par l'ANRU se **félicitent d'un projet global, d'intérêt général.**

Toutefois, nombre de communes décrivent l'ANRU comme « **déconnectée du terrain** » : dossiers refusés, objectifs irréalistes, procédures longues...

Certaines communes émettent également des critiques quant à la stratégie de l'ANRU **fondée essentiellement sur la démolition** et non sur la réhabilitation.

Stratégies de la ville, des bailleurs et de l'ANRU entre 1999 et 2005



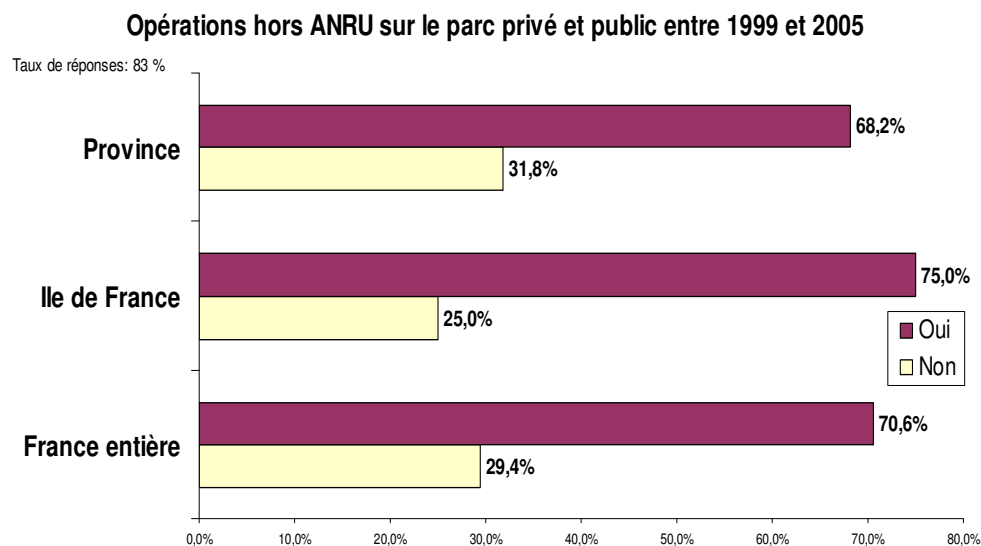
Malgré ces critiques, les villes estiment que les stratégies des communes, des bailleurs et de l'ANRU sont pour tout ou partie convergentes

La commune **d'Allonnes** reconnaît que les démolitions permettent un mouvement de population, mais estime que les objectifs fixés par l'ANRU sont difficilement réalisables.

De même, des communes, telles **Les Ulis** ou **Sarcelles**, qui ont choisi de limiter les démolitions, éprouvent des difficultés à faire comprendre leur parti pris de réhabilitation à l'ANRU.

La ville de **Saint-Martin-d'Hères** estime enfin que les procédures de reconstruction/démolition génèrent des coûts cachés très importants liés à l'accompagnement des familles à reloger, portés par les bailleurs et la ville. Pour cette commune, les problèmes que connaissent ces quartiers sont avant tout liés à des questions de peuplement. La ville regrette que cet aspect ne soit pas suffisamment pris en compte.

UN INVESTISSEMENT PUBLIC FORT SUR LES PARCS PRIVÉS ET PUBLICS PAR LE BIAIS DES OPAH ET DES PLANS DE SAUVEGARDE



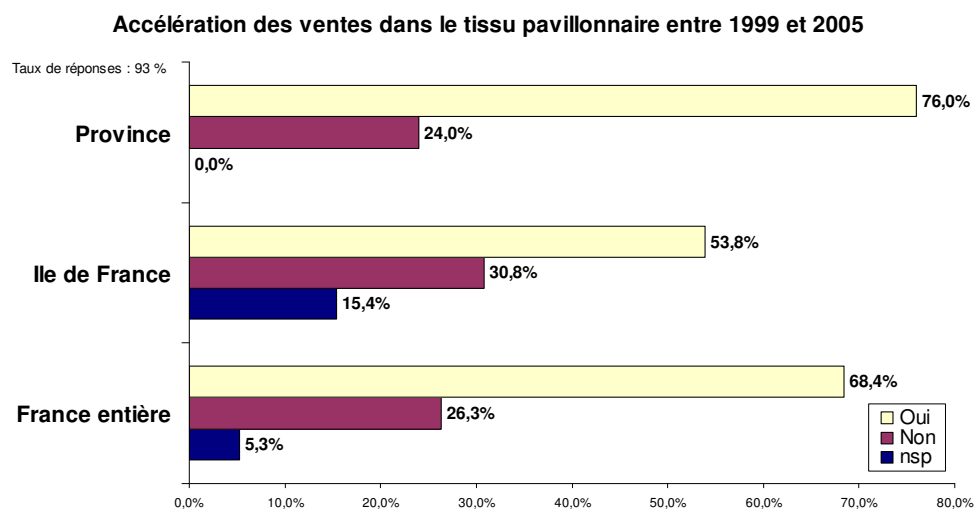
Les interventions des communes ne se limitent pas aux quartiers dits « sensibles ». Elles n'hésitent pas à développer des opérations de renouvellement urbain, notamment dans le parc ancien et les copropriétés.

Les OPAH et les Plans de Sauvegarde apparaissent comme des outils efficaces de requalification du bâti existant. On leur reproche cependant le manque de moyens financiers ou fonciers.

La ville de **Sarcelles** estime que ces procédures sont parfois difficiles à mettre en œuvre car trop complexes.

Montfermeil estime que l'un des enjeux, outre celui portant sur les copropriétés, est la requalification du bâti privé au cœur du centre historique.

UNE ACCELERATION DES VENTES DANS LE TISSU PAVILLONNAIRE



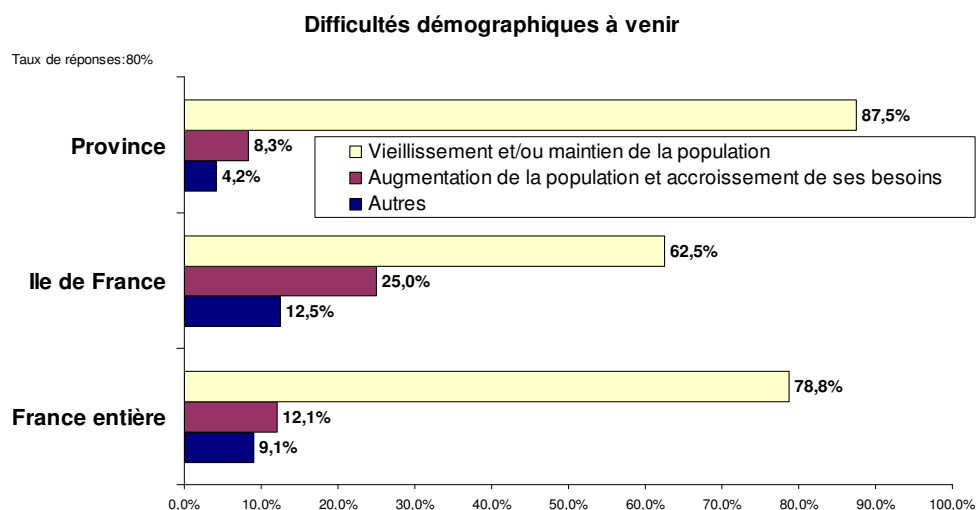
68% des communes ont constaté une accélération des ventes dans le tissu pavillonnaire qui a pour conséquence un rajeunissement certain.

A Montfermeil ce phénomène ne s'est pas accompagné d'un changement de la structure sociale. Les ménages accueillis sont des couples avec enfants et quelquefois des familles nombreuses à faibles ressources.

IV. L'AVENIR DE LA COMMUNE A 5 A 10 ANS

Invitées à porter un regard sur l'évolution à moyen terme, les communes ont considéré que les principales difficultés auxquelles elles vont être confrontées font déjà partie de leurs préoccupations quotidiennes depuis 1999. Elles sont d'ordre : démographique, social, économique, financier, foncier.

LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION



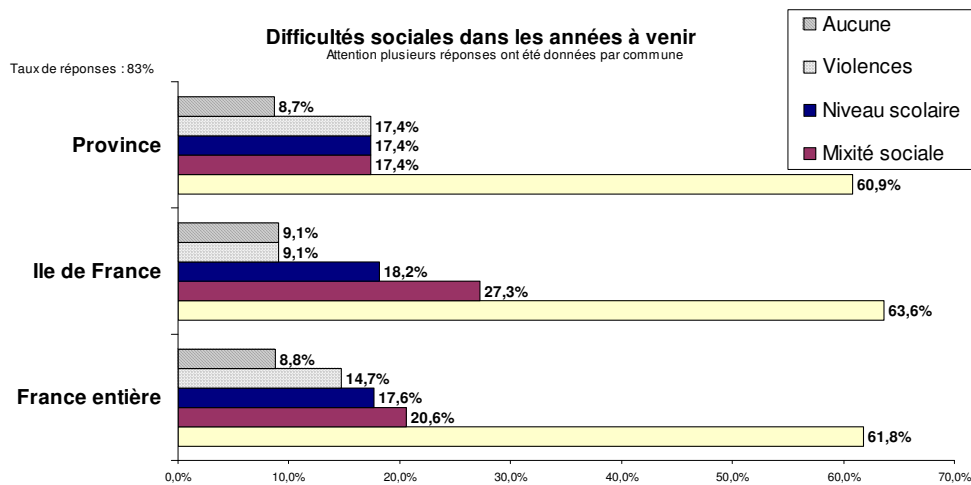
Près de 79% des communes estiment que le vieillissement de la population constituera une difficulté. Elles envisagent le maintien de leur niveau de population et une faiblesse relative des mouvements migratoires au profit des jeunes ménages.

En Ile-de-France, un quart des communes estime au contraire que la population va s'accroître et rajeunir.

Face à ces difficultés, certaines communes, comme **Rillieux-la-Pape**, développent d'ores et déjà une réflexion sur le développement de nouveaux équipements (foyer logement, EHPAD...).

La ville de **Montfermeil** estime que dans les années à venir sa population va rajeunir au moins dans le tissu pavillonnaire.

LA FRAGILISATION SOCIALE DES POPULATIONS



Les communes soulignent la faiblesse des revenus et les difficultés sociales des populations accueillies, notamment dans le logement social. Plus de 60% des communes interrogées expriment leur crainte quant à un appauvrissement de leurs populations.

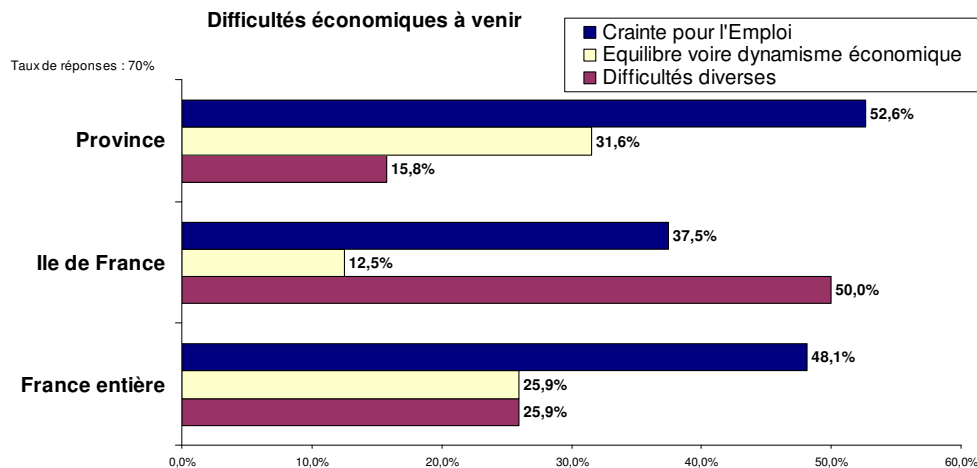
Sont soulignées ensuite la question de la violence et celle du niveau scolaire.

La ville des **Ulis** constate une augmentation des demandes d'aides sociales et craint que la paupérisation d'une grande partie de sa population ne se poursuive. La tentative de contractualisation qu'elle a engagée avec certains bailleurs pour mieux maîtriser l'évolution sociale de certaines résidences n'a pas à ce jour permis d'inverser cette tendance.

La ville de **Montfermeil** estime que les contrastes sociaux, déjà importants, vont continuer à s'accroître dans les années à venir, bien que des actions publiques fortes visent à les réduire.

Les villes d'**Allonnes**, de **Saint-Martin-d'Hères** et de **Rillieux-la-Pape** soulignent également l'accroissement de la faiblesse des revenus des ménages.

UNE SITUATION DE L'EMPLOI PREOCCUPANTE

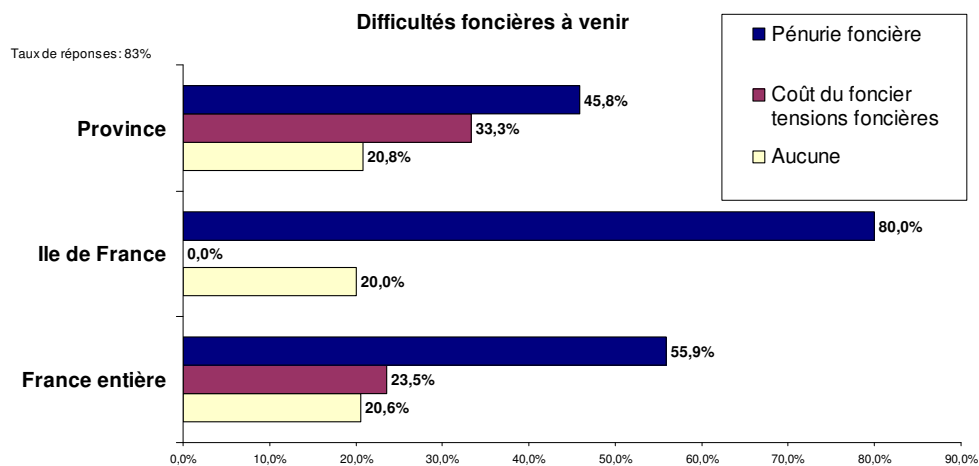


Les communes s'inquiètent de l'évolution de l'emploi sur leur territoire dans les années à venir. Malgré une légère amélioration, le **chômage** est quasiment cité par tous, l'inadaptation des **qualifications locales** aux emplois est récurrente. D'autres difficultés sont également mises en avant, certaines plus locales, d'autres liées à la non maîtrise des phénomènes financiers et économiques.

Si certaines évoquent une légère amélioration liée à l'installation de nouvelles entreprises et au développement des zones d'activité (**Allonnes et Rillieux-la-Pape**), d'autres parlent au contraire d'une régression de l'emploi local liée au départ de certaines entreprises. Cette situation pourrait réduire les bases de la taxe professionnelle et limiter les initiatives communales ou intercommunales.

La question de l'adaptation insuffisante de l'emploi aux qualifications des actifs du bassin est mise en avant par **Saint-Martin-d'Hères**.

LA CRAINTE D'UNE PENURIE FONCIERE

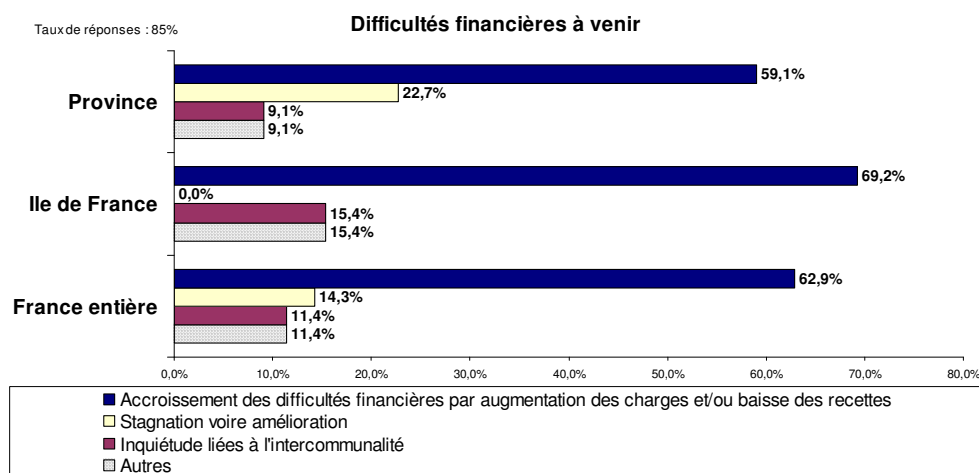


56% des communes interrogées expriment une crainte quant au manque de foncier disponible à l'urbanisation dans les années à venir.

Cette crainte se manifeste en particulier en région parisienne, puisque 80% des villes de banlieue parisienne ayant participé à l'enquête évoquent cette question.

La commune de **Montfermeil** est d'ores et déjà confrontée à un manque de terrains disponibles pour la réalisation d'espace économique.

UN ACCROISSEMENT DES DIFFICULTES FINANCIERES DES COMMUNES



Du point de vue financier, les communes sont satisfaites de la progression de la Dotation de Solidarité Urbaine.

Cependant les élus ne sont pas très optimistes sur l'avenir et craignent dans leur grande majorité un accroissement des difficultés financières en lien soit à l'augmentation de leurs charges, soit à la baisse de leurs recettes, soit encore au cumul des deux.

Certaines villes, comme **les Ulis**, craignent que la délégation de la Taxe Professionnelle aux EPCI ne soit pas compensée par un transfert de charges suffisant en cas d'intégration à une structure intercommunale.

D'autres communes craignent le désengagement de l'Etat (**Rillieux-la-Pape, Saint-Martin-d'Hères**) et une nouvelle vague de décentralisation : la délégation de nouvelles compétences sans compensation des charges nouvelles.

Enfin, la ville d'**Allonnes** souligne également que l'amélioration de la situation financière des communes est fortement conditionnée à la hausse régulière de la DSU.

LES SECTEURS QUI INFLUENCERONT L'AVENIR

Malgré ces difficultés, plus de la moitié des communes interrogées pensent que leur situation va s'améliorer ou stagner. Plusieurs secteurs influenceront l'avenir positivement ou négativement.

<u>Vers l'amélioration :</u>	<u>Vers la stagnation ou la dégradation :</u>
<ul style="list-style-type: none">- Efficacité des documents d'urbanisme- Volontarisme des acteurs locaux- Politiques mise en place, notamment ANRU pour développer l'habitat- Développement économique et démographique (logement)- Amélioration de l'image de la ville, du cadre de vie- Approfondissement de l'intercommunalité- Développement d'infrastructures de transport	<ul style="list-style-type: none">- Finances locales, si ne sont proposées envers les communes en difficulté : aucune réforme fiscale, aucun renforcement de la solidarité nationale et d'agglomération- Pénurie de foncier qui réduit la marge de manœuvre et les projets envisagés par les communes- Paupérisation de la population- Dégradation de la diversité sociale

Les atouts des communes interrogées sont liés à des opérations d'aménagement urbain : équipements ou infrastructures de transport (tramway par exemple à **Rillieux-la-Pape**, **Saint-Martin-d'Hères** ou **Montfermeil**) et donc au développement des différentes agglomérations et de leurs compétences.